

University of Groningen

Hoe gaan gemeenten om met financiële mee- en tegenvallers

Kattenberg, Mark; Martens, Kenny; Allers, Maarten

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Kattenberg, M., Martens, K., & Allers, M. (2016). *Hoe gaan gemeenten om met financiële mee- en tegenvallers*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



CPB Notitie

Aan: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Ministerie van Financiën, Vereniging van Nederlandse
Gemeenten

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon

Mark Kattenberg
Kenny Martens
Maarten Allers (Coelo)

Datum: 14 april 2016

Betreft: Hoe gaan gemeenten om met financiële mee- en tegenvallers

1 Samenvatting en beleidsaanbevelingen

De decentralisaties van jeugdzorg, langdurige zorg en begeleiding hebben het financiële risico dat gemeenten lopen vergroot. Hierdoor bestaat het risico dat onverwacht hoge zorguitgaven leiden tot bezuinigingen, die binnen het sociaal domein kunnen vallen, maar ook daarbuiten. Tegelijkertijd bestaat door de decentralisaties het risico dat gemeenten bezuinigen op bijvoorbeeld de ouderenzorg om een eventuele daling van de inkomsten uit het gemeentelijk grondbedrijf op te vangen. Omdat het voorsnog onduidelijk is in hoeverre deze effecten optreden, onderzoeken wij in deze notitie hoe gemeenten in het recente verleden zijn omgegaan met financiële mee- en tegenvallers binnen het sociaal en fysiek domein. Dit biedt inzicht in de mate waarin en het moment waarop uitgaven in het sociaal en fysiek domein worden gebruikt als financiële buffer.

Uit ons onderzoek blijkt dat de lasten ten behoeve van het fysiek en sociaal domein in de onderzochte periode op zichzelf staan. De financiële schokken binnen het sociaal domein werken enkel door op uitgaven binnen het sociaal domein. Hierdoor lijkt de vrees voorsnog ongegrond dat de uitgaven binnen het fysiek domein verdrongen worden door de decentralisaties van de langdurige zorg, jeugdzorg en de begeleiding naar werk. Maar ook als deze schok in het sociaal domein wordt opgevangen door de uitgaven binnen datzelfde domein te verlagen is er een risico op onderbesteding na een tegenvaller. Hierbij dient opgemerkt te worden dat –vergeleken met de recente decentralisaties- de schokken in het sociaal domein binnen de onderzochte periode relatief bescheiden waren. Het kan zijn dat schokken binnen het sociaal domein wel invloed hebben op uitgaven in het fysiek domein als zij te groot worden om binnen het sociaal domein op te vangen.

Daarnaast geven de resultaten aan dat financiële meevallers uit de verkoop van aandelen Essent en Nuon de gemeentelijke uitgaven niet beïnvloedt, maar leidt tot aanpassing van bezit of uitstaande schuld. Een verklaring hiervoor is dat de onderzochte schokken in het fysiek domein voortkomen uit vermogenswinsten door de verkoop van bezit (grond en aandelen). Het ligt daarom voor de hand dat schokken in het fysiek domein doorwerken op het niveau van bezittingen en schulden, terwijl de onderzochte schokken in het sociaal domein doorwerken op lasten.

Tot slot blijkt dat gemeenten financiële schokken niet opvangen door belastingopbrengsten te veranderen, maar door aanpassing van de lasten of aanpassing van investeringen en uitstaande schuld. Dat zou kunnen komen doordat de onderzochte schokken relatief groot zijn vergeleken met de (bescheiden) gemeentelijke belastingopbrengsten.

2 Introductie

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de organisatie van jeugdzorg, zorg voor langdurig zieken en ouderen en de begeleiding naar werk, waardoor het gemeentelijke takenpakket aanzienlijk verruimd is.¹ Gemeenten ontvangen als tegenprestatie een uitkering vanuit het Rijk, maar dragen zelf het financiële risico van de decentralisaties: indien gemeenten kosten besparen door bijvoorbeeld de ouderenzorg efficiënter te organiseren, dan mogen zij het bespaarde bedrag houden. Indien de kosten echter groter zijn dan het verleende budget, dan moet de gemeente het tekort zelf bijleggen. De decentralisaties in het sociaal domein kunnen dus leiden tot financiële mee- en tegenvallers die het uitgavenpatroon van gemeenten beïnvloeden.

Nu is het een jaar na deze decentralisaties nog te vroeg om de gevolgen op gemeentelijke uitgaven in kaart te brengen. Het is echter wel mogelijk om na te gaan hoe gemeenten in het recente verleden omgingen met financiële mee- en tegenvallers. Op deze manier wordt inzichtelijk aan welke knoppen gemeenten draaien indien zij meer of minder te besteden hebben.

Deze notitie verkent hoe gemeenten tussen 2007 en 2013 zijn omgegaan met financiële mee- en tegenvallers. We onderzoeken of een financiële schok binnen het sociaal domein hetzelfde effect heeft op het gemeentelijk uitgavenpatroon als een schok binnen het fysiek domein. Dit is relevant omdat de decentralisaties het

¹ De integratie-uitkering Sociaal Domein omvat 7,3 miljard euro aan nieuwe middelen in 2015, terwijl de totale begrote gemeentelijke lasten in 2014 circa 51,5 miljard euro waren (CBS, 2016a). De vergoeding vanuit het Rijk voor de decentralisaties binnen het sociaal domein komt daarmee uit op ongeveer 14 procent van het gemeentelijke takenpakket.

financiële risico binnen het sociaal domein vergroot hebben. Onverwacht hoge zorguitgaven kunnen leiden tot bezuinigingen binnen het sociaal domein, bijvoorbeeld op de uitgaven aan vreemdelingen of gezinsondersteuning. Ook bestaat de vrees dat bezuinigd wordt op uitgaven in het fysiek domein om hogere uitgaven binnen het sociaal domein op te vangen. Tegelijkertijd bestaat door de decentralisatie het risico dat uitgaven aan bijvoorbeeld ouderenzorg dalen als een gemeente in financiële problemen komt doordat zij minder inkomsten kan genereren uit het gemeentelijk grondbedrijf. Omdat het vooralsnog onduidelijk is in hoeverre de gemeentelijke uitgaven in het fysiek en sociaal domein met elkaar verbonden zijn, is een belangrijke bijdrage van dit onderzoek om na te gaan welke uitgaven aangepast worden bij een financiële mee- of tegenvaller.

Het onderzoek geeft daarmee inzicht in de mate waarin inkomstenschokken binnen een bepaald domein worden opgevangen. Dit is belangrijk met het oog op de recente decentralisaties. Als blijkt dat bepaalde uitgaven sterk beïnvloed worden door financiële schokken, dan kan de wetgever ervoor kiezen om een verzekeringsmechanisme te ontwerpen voor deze uitgaven.²

Volgens de rationele keuzetheorie besteedt een gemeente een structurele financiële meevaller voor het grootste deel aan lagere lokale lasten en worden daarnaast bescheiden extra bedragen besteed aan lokale voorzieningen. Ook een hoger inkomen van inwoners zou immers grotendeels aan particuliere consumptie worden besteed, en maar voor een klein deel aan gemeentelijke voorzieningen. Net zo voorspelt deze theorie dat een structurele financiële tegenvaller voor het grootste deel wordt opgevangen door de lokale lasten te laten stijgen, terwijl daarnaast wordt bezuinigd op voorzieningen. Dit gebeurt ongeacht het domein waarbinnen deze mee- of tegenvaller optreedt.³ Echter, empirisch onderzoek naar bestedingen van lokale overheden geeft nauwelijks bewijs voor deze theorie en concludeert dat het grootste deel van een financiële meevaller wordt uitgegeven aan gemeentelijke diensten en een relatief bescheiden gedeelte wordt besteed aan lokale lastenverlichting.⁴

Empirisch onderzoek laat zien dat financiële schokken voornamelijk worden uitgegeven binnen het domein waarin ze optreden. Voor Nederland is bekend dat gemeenten 25 procent van een overschot op het budget voor de Wet Werk en Bijstand het jaar erop uitgeven aan extra bijstand. Ook blijkt dat gemeenten vijftig procent van iedere meevaller van de uitkering voor de huishoudelijke verzorging aan deze vorm van zorg uitgeven, en hetzelfde percentage bezuinigen na een tegenvaller.⁵ In interviews geven verschillende gemeenten aan dat zij mee- en tegenvallers in het fysiek domein opvangen door uitgaven aan te passen (met name die aan cultuur en

² Zie hoofdstuk 4 uit Vermeulen et al. (2014).

³ Zie bijvoorbeeld Hines en Thaler (1995) of Baicker (2004).

⁴ 'Mental accounting' of potjesdenken vormt hiervoor een belangrijke theoretische verklaring, zie Hines en Thaler (1995). Ook de politieke organisatie van de overheid kan dit verklaren (Tirole 1994, Allers et al. 2013).

⁵ Zie Allers et al. (2013) voor het onderzoek naar de WWB en Kattenberg en Vermeulen (2015a) voor het onderzoek naar huishoudelijke verzorging.

recreatie), terwijl zij de belastinginkomsten constant houden.⁶ Het CBS concludeert dat gemeenten de opbrengst van de verkoop van Essent en Nuon (een meevaller in het fysiek domein) voornamelijk besteedden aan de huisvesting van diensten en aan financiële producten, zoals beleggingen en deposito's.⁷ Voor specifieke financiële schokken is dus bekend dat ze deels opgevangen worden door één uitgavencategorie aan te passen. Echter, of deze schokken doorwerken op andere beleidsdomeinen is voor Nederland nog niet onderzocht.

Daarnaast zijn er aanwijzingen dat gemeenten lokale belastinginkomsten wijzigen na een financiële meevaller. Zo vinden Allers en Vermeulen dat 80 procent van een meevaller in de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt uitgegeven aan gemeentelijke diensten en dat 20 procent wordt doorgegeven aan de burger in de vorm van lagere lasten.⁸

Onderzoek naar ervaringen in het buitenland laat zien dat het sociaal en fysiek domein geen communicerende vaten zijn. Voor de Verenigde Staten is er empirisch bewijs dat staten onvoorziene kosten voor zorg vrijwel volledig financieren door aanpassing van de uitgaven aan andere sociale voorzieningen en onderwijs. Sterke onverwachte kostenstijgingen aan juridische zaken worden echter opgevangen door de politie-uitgaven te verlagen en lokale belastingen te verhogen, terwijl deze kostenstijgingen geen effect hebben op de uitgaven aan sociale voorzieningen.⁹ Lokale overheden in de Verenigde Staten passen dus het niveau van verschillende voorzieningen en lokale belastingen aan afhankelijk van de kostenplaats van de tegenvaller.

De resultaten uit dit onderzoek sluiten goed aan bij de bevindingen uit de nationale en internationale literatuur. Ook in Nederland zijn het sociaal en fysiek domein geen communicerende vaten: schokken in het ene domein leiden niet of nauwelijks tot aanpassing van lasten ten behoeve van het andere domein. Daarnaast blijkt dat de financiële schokken die binnen het sociaal domein plaatsvinden binnen datzelfde domein worden opgevangen door de lasten te verlagen. Vermogensschokken in het fysiek domein leiden tot aanpassing van het in gebouwen geïnvesteerde vermogen, van uitstaande uitzettingen op de kapitaalmarkt en het aangehouden bedrag aan vreemd vermogen. Echter, geen van de financiële schokken heeft invloed op de gemeentelijke belastingbaten.

Daarnaast concluderen we –in overeenstemming met de internationale literatuur– dat de kostenplaats van een financiële schok van belang is. Een tegenvaller in rijksuitkering voor de huishoudelijke verzorging wordt opgevangen door lasten ten

⁶ Zie Van Gemeren et al. (2015).

⁷ Zie Siebeling (2012).

⁸ Zie Allers en Vermeulen (2015).

⁹ Zie respectievelijk Baicker (2001), Skidmore en Dyar (2015) en Baicker (2004).

behoefte van deze voorziening en overige lasten binnen het sociaal domein (inclusief ondersteuning gehandicapten en verpleeghuizen) te verlagen.

3 Beschrijving gemeentelijke lasten

Het onderzoeksbestand bestaat uit de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzamelde jaarrekeningen van gemeenten voor de periode 2005 tot en met 2013. Het CBS publiceert deze gegevens als een overzicht van gemeentelijke baten en lasten op 118 functies die vallen binnen tien hoofdfuncties of beleidsterreinen.¹⁰

Voor het onderzoek zijn deze functies geaggregeerd tot gerapporteerde lasten ten behoeve van het fysiek domein, lasten ten behoeve van het sociaal domein en overige lasten.¹¹ De lasten ten behoeve van het fysiek domein worden gevormd door gemeentelijke lasten voor bijvoorbeeld de aanleg en onderhoud van het gemeentelijke wegennet, onderhoud aan riolering, het toezicht en handhaving van bouwbesluiten of activiteiten die de industrie bevorderen. Deze lasten hebben als gemene deler dat ze de fysieke infrastructuur beïnvloeden.¹² Lasten ten behoeve van het sociaal domein komen aan één categorie mensen ten goede en hebben daarmee een sterk herverdelend karakter: het kan gaan om bijvoorbeeld gemeentelijke lasten voor het verlenen van inkomensondersteuning voor mensen die niet zelf in inkomen kunnen voorzien, het begeleiden naar werk van mensen zonder inkomen, maar ook lasten in het kader van onderwijshuisvesting, voorlichting van gezinnen met kinderen of gemeentelijke ondersteuning van ouderen.¹³ Overige lasten betreffen lasten die aan alle inwoners in min of meer dezelfde mate ten goede (kunnen) komen, zoals de lasten voor het verzorgen van persoonlijke documenten, het bestuur van de gemeente of de lasten voor ondersteuning van culturele instellingen.¹⁴

Figuur 3.1 toont de gemiddelde lasten van gemeenten aan het fysiek en sociaal domein en de overige lasten gedurende de periode 2005 en 2013. De lasten van

¹⁰ Het onderzoek maakt gebruik van de definitieve, gerealiseerde baten en lasten. Zie CBS Statline (2016b). Deze gegevens zijn beschikbaar voor de 403 gemeenten die bestonden in 2014. Vanwege niet-ingevulde bedragen in met name de periode tussen 2005 en 2007 is het onderzoek gebaseerd op 349 gemeenten. Alle vermelde bedragen zijn omgezet naar euro's van het jaar 2013 door gebruik te maken van de consumentenprijsindex (CPI) zoals gepubliceerd door het CBS.

¹¹ In het kader econometrische specificatie gaan we dieper in op de voordelen om deze functies te aggregeren.

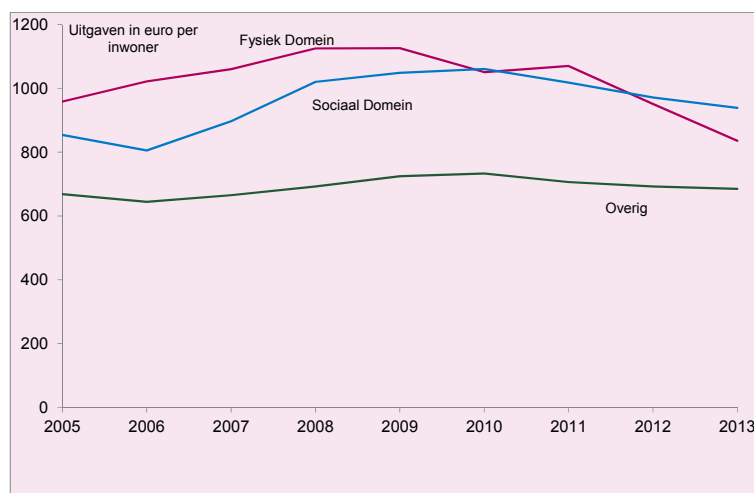
¹² De uitgaven aan het fysiek domein bestaan uit de uitgaven op de hoofdfuncties 'verkeer, vervoer en waterstaat', 'ruimtelijke ordening en volkshuisvesting', 'economische zaken' en de uitgaven binnen de hoofdfunctie 'volksgezondheid en milieu' die op 'milieu' van toepassing zijn (afvalverwijdering en –verwerking, riolering, milieubeheer, en huishoudelijk en bedrijfsafvalwater).

¹³ De uitgaven aan het sociaal domein zijn de uitgaven geboekt op de hoofdfuncties 'sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening', 'onderwijs' en de uitgaven binnen de hoofdfunctie 'volksgezondheid en milieu' die betrekking hebben op de volksgezondheid (ambulancevervoer, verpleeginrichtingen, openbare gezondheidszorg en centra (voor) jeugd en gezin). We plaatsen de lasten voor onderwijshuisvesting binnen het sociaal domein vanwege het herverdelende karakter (gezinnen met kinderen profiteren). Conclusies veranderen niet als we lasten voor onderwijshuisvesting opnemen binnen het fysiek domein.

¹⁴ De categorie overige uitgaven wordt gevormd de uitgaven op de hoofdfuncties 'algemeen bestuur', 'openbare orde en veiligheid', 'cultuur en recreatie' en de functies 'lijkbezorging' en 'baten begraaftplaatsrechten' binnen de hoofdfunctie 'volksgezondheid en milieu'.

gemeenten aan deze domeinen veranderen in deze perioden onder invloed van economische omstandigheden en wijzigingen in het takenpakket. Zo stijgen de lasten ten behoeve van het sociaal domein tegelijk met de decentralisatie van huishoudelijke verzorging van zo'n 800 euro per inwoner in 2006 tot meer dan duizend euro per inwoner in 2010 (gecorrigeerd voor inflatie). Vanaf 2010 dalen de lasten licht tot ongeveer 950 euro per inwoner in 2013.¹⁵ Nadere inspectie van de lasten ten behoeve van het sociaal domein leert dat de hoofdcategorie sociale zaken 60 procent van de lasten binnen het sociaal domein beslaat en verantwoordelijk is voor deze trend. De lasten ten behoeve van onderwijs dalen van 225 in 2007 tot 180 euro in 2013, terwijl de volksgezondheidslasten juist redelijk constant blijven rond de 75 euro per inwoner (zie tabel A1 in de appendix).

Figuur 3.1 Lasten fysiek en sociaal domein gestegen en vervolgens gedaald



Evenals de lasten ten behoeve van het sociaal domein stijgen en dalen ook de lasten van het fysiek domein. Deze lasten stijgen van ongeveer 975 euro per inwoner in 2005 tot 1150 euro per inwoner in 2008 en 2009. Vanaf dat moment dalen de lasten ten behoeve van het fysiek domein echter sterk tot wel 825 euro per inwoner in 2013. Over de gehele periode bezien zijn de lasten ten behoeve van het fysiek domein dus gedaald. Mogelijk zorgt de crisis op de woningmarkt ervoor dat gemeenten minder uitgeven aan het gemeentelijk grondbedrijf, want hetzelfde patroon doet zich voor bij de lasten voor de hoofdcategorie ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Deze hoofdcategorie vormt ongeveer vijftig procent van de lasten binnen het fysiek domein. De lasten ten behoeve van de hoofdfuncties milieu en verkeer, vervoer en waterstaat zijn stabiel rond de 200 euro per inwoner, terwijl de lasten voor economische zaken ongeveer rond de 25 euro bewegen (tabel A1 in de appendix).

¹⁵ Dit patroon kan ook beïnvloed worden doordat gemeenten sinds 2008 de rijksuitkering voor de sociale werkplaats (WSW) ontvangen en 'doorgeven' aan de sociale werkplaatsen, terwijl vóór 2008 deze uitkering direct van het Rijk naar de sociale werkplaats ging. In onze schattingsresultaten corrigeren we hiervoor.

De overige lasten van gemeenten zijn vrij stabiel. Ze stijgen licht tot 2010 om vervolgens te dalen. Dit wordt met name veroorzaakt doordat de lasten ten behoeve van de hoofdfuncties cultuur en recreatie en algemeen bestuur hetzelfde patroon volgen. Opvallend is verder dat de lasten voor de hoofdfunctie openbare orde en veiligheid stijgen van zo'n 81 euro per inwoner in 2007 tot ongeveer 105 euro in 2013. De overige, algemene lasten binnen dit domein zijn vrij stabiel gebleven (tabel A1 in de appendix).

4 Beschrijving van financiële schokken

We bestuderen vier schokken in de gemeentefinanciën die tussen 2007 en 2013 optraden. De eerste financiële schok binnen het sociaal domein wordt gevormd door het stijgend beroep op de bijstand in de periode 2008 tot en met 2011. In deze periode steeg het beroep op de bijstand, terwijl de rijksuitkering voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen niet meegroeide. Om de voorspelbaarheid van deze rijksuitkering te vergroten was in het bestuursakkoord "Samen aan de slag" immers besloten om het macrobudget van 2008 tot en met 2011 vast te leggen. Toen in 2009 de crisis op de financiële markten uitmondde in een economische crisis, steeg het beroep op de bijstand zonder dat het macrobudget meegroeide. Hierdoor stegen de netto lasten van gemeenten aan de bijstand van rond de 40 euro per inwoner in de periode 2005-2008 tot bijna 60 euro per inwoner in 2011. Vanaf 2012 daalde de netto lasten bijstand weer naar zo'n 40 euro per inwoner. Gemiddeld stegen de netto lasten aan bijstand van gemeenten tussen 2005 en 2011 met 17 euro per inwoner (zie figuur 4.1 en tabel 4.1).

De tweede schok in het sociaal domein betreft de herverdeling van de integratie-uitkering voor de Wmo. Sinds 2007 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de organisatie van huishoudelijke verzorging. In 2007 ontvingen gemeenten hiervoor een uitkering van het Rijk gebaseerd op historische uitgaven. Sinds 2008 wordt deze rijksuitkering verdeeld volgens een objectief verdeelmodel, dat in 2011 herzien is. De introductie van het verdeelmodel zorgde voor aanzienlijke herverdeeleeffecten.¹⁶ Figuur 4.2 en tabel 4.1 laten zien dat zo'n 25 procent van alle gemeenten er door de introductie van het verdeelmodel met ten minste 20 euro per inwoner op achteruit gingen, terwijl enkele gemeenten (zo'n 3,5 procent) er met dit bedrag op vóóruit gingen.

¹⁶ Deze herverdeeleeffecten zijn berekend door het percentage van het macrobudget te berekenen dat een gemeente in 2007 ontving toen historische kosten de hoogte van het gemeentelijk budget bepaalden. Dit percentage wordt vervolgens afgetrokken van het percentage van het macrobudget dat een gemeente ontvangen zou hebben als het macrobudget in 2013 gebaseerd zou zijn op de gewichten uit het verdeelmodel in 2013 en de waarde van de variabelen in het verdeelmodel in (voornamelijk) 2005. Om het herverdeeleeffect uit te drukken in euro's wordt het verschil in percentage vermenigvuldigd met de hoogte van het macrobudget in 2013. Bron voor de hoogte van de uitkeringen per gemeenten en de variabelen en gewichten van het verdeelmodel zijn de circulaire van het gemeentefonds (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2007, 2013). De constructie van het herverdeeleeffect wordt meer gedetailleerd besproken in Kattenberg en Vermeulen (2015b).

Tabel 4.1 Verdeling van de financiële schokken in het sociaal en fysiek domein (euro per inwoner)

Schok	25ste percentiel	Gemiddelde	75ste percentiel	Aantal gemeenten
Sociaal Domein				
Netto lasten bijstand				
Gemiddelde tussen 2005 en 2007	22	40	51	344
Gemiddelde tussen 2008 en 2011	28	48	59	403
Verandering tussen 2005 en 2011	-1	17	31	363
Invoering en herziening verdeelmodel voor de Wmo	-19	-8	5	403
Fysiek Domein				
Opbrengst uit verkoop van energie-aandelen(a)				
Alle gemeenten	0	253	404	403
Gemeenten met aandelen Essent of Nuon	111	532	790	192
Verandering netto inkomsten bouwgrondexploitaties tussen 2007 en 2013	-93	-55	7	386
		2007	2013	
Gemiddelde totale uitgaven per inwoner(b)		2738	2529	
Gemiddelde belastingopbrengst per inwoner		196	240	
Gemiddelde stijging belastingtarief nodig om één procent additionele uitgaven te financieren		13,9%	10,5%	

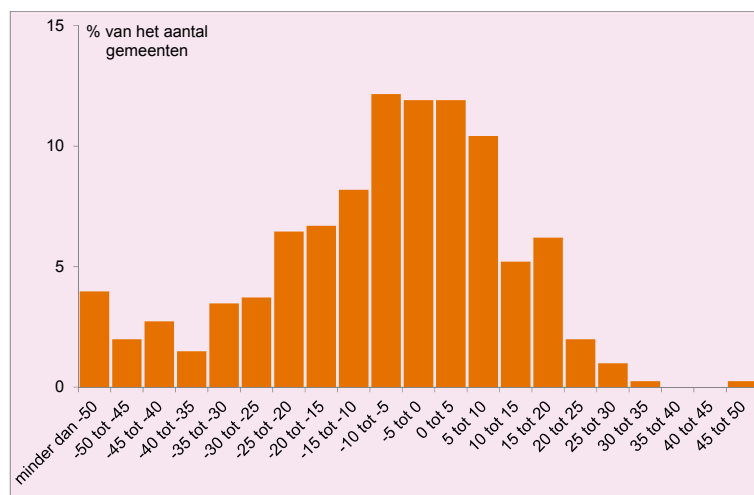
(a) Opbrengst door verkoop tussen 2009 en 2013 exclusief eventueel dividend. In 2009 werd Essent verkocht aan RWE. In 2014 waren er 115 gemeenten die profiteerden van de verkoop van Essent. De verkoop van Nuon aan Vattenfall vond plaats in tranches: 49% van Nuon werd verkocht in 2009, 15% is verkocht in 2011, 15% in 2013 en 21% 2015. 77 Nederlandse gemeenten van het jaar 2014 hebben geprofiteerd van de verkoop van hun aandelen in Nuon.

(b) Volgens de definitie "totaal gemeentelijke uitgaven voor bestemming van het resultaat"

Figuur 4.1 Netto lasten bijstand stijgen tussen 2008 en 2011



Figuur 4.2 Herverdeeleffecten uitkering Wmo vaak aanzienlijk (in euro's per inwoner)



De overige twee schokken vallen binnen het fysiek domein. In 2009 werden Essent en Nuon verkocht aan RWE en Vattenfall.¹⁷ Omdat bijna de helft van alle Nederlandse gemeenten aandelen in deze energiebedrijven bezat, stegen in 2009 de financiële middelen voor deze gemeenten met zo'n 530 euro per inwoner (zie tabel 4.1). Gegevens over de hoogte van het bedrag dat gemeenten in 2009 uitgekeerd kregen zijn beschikbaar gesteld door het CBS en vormen de basis voor de inkomsten in 2011 en 2013 voor gemeenten met aandelen Nuon. Figuur 4.3 laat zien dat gemeenten die profiteerden van de verkoop zich voornamelijk bevonden in Limburg of ten noorden van de as Noord-Holland, Flevoland, Gelderland.

De verkoop van deze energie-aandelen zorgt voor extra inkomsten binnen de hoofdfunctie economische zaken en valt daarmee binnen het fysiek domein. De schok kan echter niet zonder meer geïnterpreteerd worden als een mee- of tegenvaller, omdat met de verkoop toekomstige dividendinkomsten wegvielen. Uit figuur 4.4 blijkt dat tot en met 2009 de inkomsten uit deze dividenden voor beide energiebedrijven min of meer dezelfde stijgende lijn vertonen. Het jaar 2007 vormt hierop de uitzondering, aandeelhouders Essent werden dat jaar door middel van een interim-dividend gecompenseerd voor het afketsen van de voorgenomen fusie met Nuon. Resultaten blijven kwalitatief hetzelfde als in plaats van de opbrengsten uit verkoop van aandelen Essent en Nuon de som van deze opbrengsten en uitgekeerde dividenden als afhankelijke variabele gebruikt worden. Omdat RWE en Vattenfall aanzienlijk hebben moeten afschrijven op de overname van Essent en Nuon beschouwen we de gehele opbrengst van de aandelenverkoop als een meevaller.¹⁸

¹⁷ De aandelen Essent zijn verkocht in 2009. De aandelen Nuon zijn verkocht in tranches in 2009 (51%), 2011 (15%), 2013 (15%) en 2015 (21%).

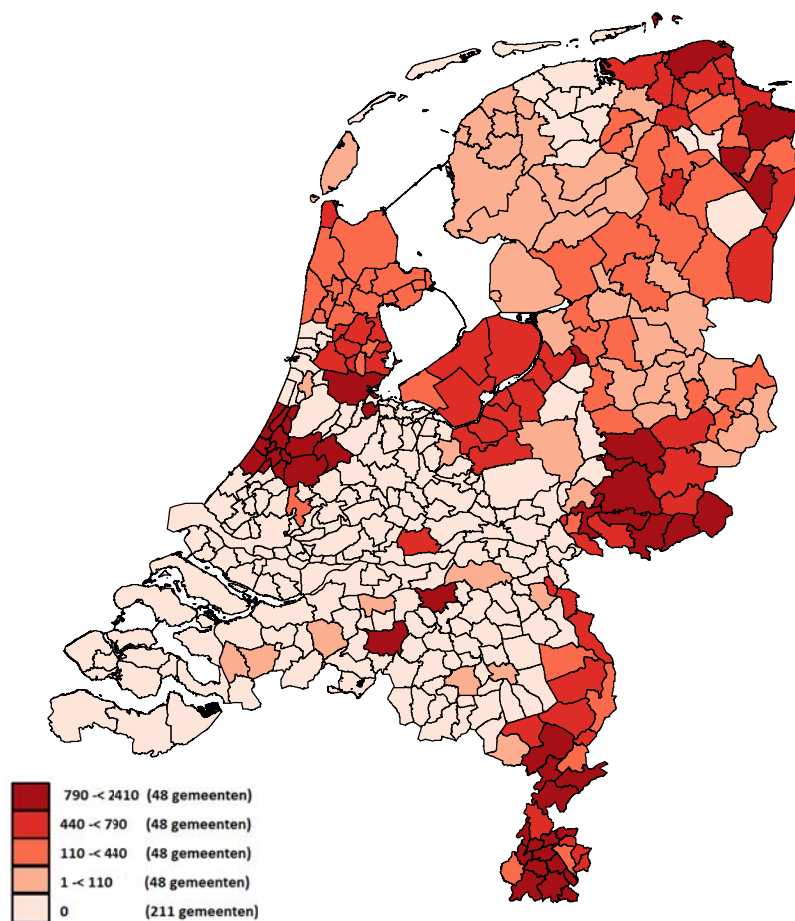
¹⁸ Zie bijvoorbeeld Van Dijk (2015) en Koot (2015).

Ook bestuderen we het effect van de crisis op de woningmarkt op de gemeentelijke uitgaven. Gemeenten kunnen door middel van hun grondbedrijf aanzienlijke inkomsten genereren door grond binnen hun gemeente bouwrijp te maken en te verkopen aan marktpartijen of door het afgeven van bouwvergunningen. Door de recessie op de woningmarkt daalden de netto baten gemiddeld met bijna 55 euro per inwoner, terwijl de daling voor 25 procent van de gemeenten meer dan 90 euro per inwoner bedroeg (zie tabel 4.1). Gemeenten met grote ambities voor het grondbedrijf, zoals Apeldoorn, Tilburg en Rotterdam worden het hardst getroffen door tegenvallende inkomsten.¹⁹

Tabel 4.1 laat zien dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de grootte van de verschillende schokken. De schokken in het sociaal domein zijn kleiner dan de schokken in het fysiek domein. Gemiddeld stegen de netto bijstandslasten van gemeenten tussen 2005 en 2011 met 17 euro per inwoner per jaar. En een kwart van de gemeenten werd geconfronteerd met een afname van de integratie-uitkering voor de Wmo met 20 euro per inwoner. Afgezet tegen de totale uitgaven zijn deze schokken relatief klein: ze vormen ongeveer één procent van de totale gemeentelijke uitgaven. Echter, ze bedragen zo'n tien procent van de totale gemeentelijke belastinginkomsten en zijn dus relatief groot ten opzichte van de eigen middelen van een gemeente. De verandering in de netto baten aan bouwgrondexploitaties is meer dan drie keer zo groot als de verandering in de netto lasten aan bijstand en is ongeveer gelijk aan twee procent van de totale gemeentelijke uitgaven of ongeveer twintig procent van de totale belastingopbrengsten. De grootte van deze twee schokken in het sociaal domein en de daling van inkomsten uit het grondbedrijf staat in schril contrast met die van de verkoop van de aandelen Essent en Nuon. De opbrengst uit de verkoop van Essent of Nuon bedroeg gemiddeld meer dan 500 euro, wat equivalent is aan ongeveer een vijfde van de totale uitgaven van gemeenten of twee keer de gemiddelde belastingopbrengst in 2013

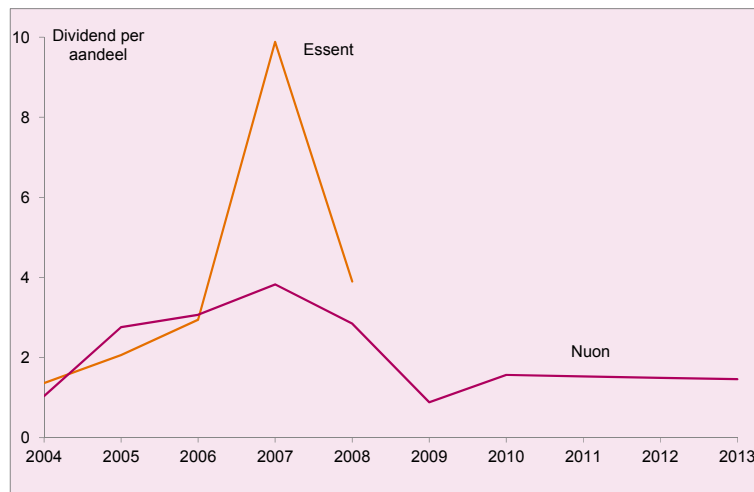
¹⁹ Zie Van Til, 2012.

Figuur 4.3 Noorden van Nederland en Limburg profiteren van verkoop Essent en Nuon



Uitgekeerde bedrag in periode 2009 tot en met 2013 per inwoner
Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, bewerking Centraal Planbureau.

Figuur 4.4 Dividenden hoogst in 2007 (euro per aandeel)



Bron: jaarverslagen Essent (RWE) en Nuon (Vattenfall), bewerking Centraal Planbureau.

Bij het interpreteren van het effect van schokken in het fysiek en sociaal domein dient men zich er wel van bewust te zijn dat bijstandslasten en Wmo-lasten kosten zijn die elk jaar terug komen, terwijl de baten uit bouwgrondexploitatie en verkoop van aandelenbezit gerealiseerd worden door (eenmalige) verkoop van bezit. Omdat het aantal hectare grond dat verkocht kan worden ooit eens opdraait, kan een gemeente een aanzienlijke, structurele stijging van uitgaven niet tot in de oneindigheid financieren door grond te verkopen.²⁰ Het ligt daarom voor de hand dat de onderzochte schokken in het fysiek domein (die voortkomen uit de verkoop van bezit) doorwerken op het niveau van bezittingen en schulden, terwijl de onderzochte schokken in het sociaal domein doorwerken op lopende uitgaven in het sociaal en fysiek domein.

5 Onderzoeksmethode

Zoals beschreven in hoofdstuk drie aggregeren we de lasten van gemeenten op 118 functies tot lasten op drie domeinen. Dit heeft tot voordeel dat gemeenten consistent met elkaar vergeleken kunnen worden als twee gemeenten bepaalde lasten op verschillende functies binnen hetzelfde domein boeken. Ook zorgt het ervoor dat gemeentelijke lasten door de tijd heen consistent vergeleken kunnen worden, bijvoorbeeld als een gemeente de functie waarop zij de kosten boekt wijzigt en beide functies binnen hetzelfde domein vallen. Echter, door de aggregatie tot domeinen is niet duidelijk of het effect van een financiële schok gedreven wordt door een bepaald type lasten binnen het domein. Daarom bestuderen we ook het effect van financiële

²⁰ Een beperkte structurele stijging kan gefinancierd worden door éénmalig grond te verkopen en de opbrengst te investeren in een perpetuïteit.

schokken op hoofdfuncties en subgroepen van functies, met als potentieel risico dat gemeenten inconsistent vergeleken worden.

De afhankelijke variabele van ons onderzoek is de verandering in lasten tussen 2007 en 2013. Hierdoor meten we het langetermijneffect van de schokken in een periode waarin het takenpakket van gemeenten constant bleef.²¹ Dit verkleint het risico dat het effect van financiële schokken op bestedingen eigenlijk gedreven wordt door veranderingen in het gemeentelijk takenpakket. De toe- of afname in gemeentelijke lasten relateren we aan veranderingen in de uitkering voor de huishoudelijke verzorging en veranderingen in de baten uit het grondbedrijf tussen 2007 en 2013. Ook kijken we of veranderingen in het uitgavenpatroon beïnvloed worden door de verandering van de netto lasten aan bijstand tussen 2005 en 2011 en de inkomsten uit de verkoop van Essent en Nuon tussen 2009 en 2013. In het kader 'econometrische specificatie' gaan we dieper in op de definitie van de gebruikte variabelen en onderbouwen we de gekozen specificatie.

²¹ Het takenpakket van gemeenten is in 2007 uitgebreid met huishoudelijke verzorging. Vanaf dit jaar ontvangen gemeenten ook een vrij-bestedbare uitkering. Deze twee effecten zijn moeilijk uit elkaar te houden als lasten vóór en na 2007 vergeleken worden.

Econometrische specificatie

In dit kader bespreken we de specificatie van het model dat we schatten voor de lasten aan beleidscategorieën. De specificatie voor het niveau van schulden en bezittingen wordt op dezelfde wijze geschat.

Soms veranderen definities van uitgavenfuncties of houden functies op te bestaan. Zo zijn de functies 'volwasseneneducatie', 'vreemdelingen' en 'werkgelegenheid' vóór 2010 apart te onderscheiden, maar worden ze vanaf 2010 verantwoord op de post 'participatiebudget'. Als dit gebeurt aggregeren we functies zodat ze volgtijdelijk vergelijkbaar zijn. Aggregeren heeft ook tot voordeel dat we gemeenten consistent kunnen vergelijken, ook wanneer ze uitgaven op verschillende functies binnen een bepaald domein boeken. Daarnaast is het zo dat sinds 2008 het budget voor sociale werkplaatsen werd uitgekeerd aan gemeenten, terwijl het in 2007 direct werd uitgekeerd aan de WSW-bedrijven. Omdat gemeenten dit budget (een baat) overhevelen naar hun sociale werkplaatsen (een last), leidt dit tot kunstmatig hoge lasten aan participatiebeleid sinds 2008. Daarom is sinds 2008 het ontvangen WSW-budget in mindering gebracht op de gemeentelijke lasten aan participatie, sociale zaken en het sociaal domein.

Doel van het onderzoek is om het effect van financiële schokken op gemeentelasten te schatten. Hierbij dient men zich te realiseren dat er een kunstmatig verband kan bestaan tussen deze variabelen doordat sommige financiële schokken onderdeel zijn van bepaalde uitgavencategorieën. Zo zijn de bijstandslasten per definitie onderdeel van lasten ten behoeve van het sociaal domein en van sociale zaken. Om te corrigeren voor deze kunstmatige relatie, herdefiniëren we de lasten ten behoeve van het fysiek domein/Economische zaken/Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting als de lasten ten behoeve van deze categorieën exclusief de lasten aan nutsvoorzieningen en lasten voortkomend uit bouwgrondexploitatie en het verlenen van bouwvergunningen. Om dezelfde reden zijn de lasten ten behoeve van het sociaal domein en sociale zaken exclusief bijstandslasten. Dit probleem speelt niet voor de integratie-uitkering voor de Wmo, die vrij-bestedbaar is en daarom op de hoofdcategorie 'financiering en algemene dekkingsmiddelen' geboekt wordt.

De afhankelijke variabele is de verandering in de lasten aan categorie y voor gemeente g tussen twee tijdsperiodes, namelijk in 2007 ($t=1$) en in 2013 ($t=2$). Noem deze variabele Δy_g waar Δ het verschil tussen twee tijdsperiodes aangeeft. We schatten vergelijking (1), waarbij we opleggen dat de verandering in lasten mogelijk beïnvloed wordt door de volgende vier financiële schokken: de verkoop van aandelen Essent en Nuon (V_g); de verandering in netto-baten uit de exploitatie van grond en het verlenen van bouwvergunningen (kortweg de netto-baten uit het gemeentelijk grondbedrijf, ΔG_g); het herverdeeleffect van de invoering van het verdeelmodel voor de 'oude' Wmo (ΔH_g); en de verandering in de netto-lasten aan bijstand tussen 2011 en 2005 ($\Delta B_{g,j-2}$). β_0 is een lineaire tijdtrend, R_g is een set van regionale controlevariabelen en $\Delta \varepsilon_g$ is een storingsterm. Als lasten niet consistent op dezelfde uitgavencategorie geboekt worden, dan wordt dit opgevangen door de storingsterm. Mits de vergissing aselekt is, beïnvloedt dit de schattingsresultaten niet. Geschatte parameters worden weergegeven met de Griekse letters γ en β . Positieve parameters β_1 , β_2 , en β_3 geven aan dat gemeentelijke lasten stijgen (danwel dalen) na een financiële meevaller (danwel tegenvaller) voor de verkoop van aandelen Essent en Nuon, de verandering in netto-baten uit het grondbedrijf en de verandering in de uitkering voor de Wmo. Een negatieve parameter β_4 geeft aan dat gemeentelijke lasten dalen als de netto-bijstandslasten stijgen.

$$\Delta y_g = \beta_0 + \beta_1 V_g + \beta_2 \Delta G_g + \beta_3 \Delta H_g + \beta_4 \Delta B_{g,j-2} + \gamma R_g + \Delta \varepsilon_g \quad (1)$$
$$g=1,2,\dots,349$$

Voor de schok uit de verkoop van energiemiljarden kan het verschil tussen 2013 en 2007 niet gebruikt worden, omdat de inkomsten (voornamelijk) plaatsvonden in 2009. Daarom is V_g gedefinieerd als de totale inkomsten uit de verkoop van Essent en Nuon tussen 2007 en 2013. Resultaten veranderen niet noemenswaardig als we V_g definiëren als de totale inkomsten uit verkoop en ontvangen dividend gedurende deze periode. Ook voor de netto-lasten aan bijstand is het niet mogelijk om het verschil tussen 2007 en 2013 als onafhankelijke variabele te gebruiken, omdat de schok plaatsvond tussen 2008 en 2011 (zie figuur 4.1). Daarom kijken we naar het effect van de netto-uitgaven aan bijstand twee jaar eerder ($B_{g,j-2}$) op de huidige uitgaven. Resultaten veranderen niet in kwalitatieve zin als het verschil in netto-uitgaven bijstand tussen 2011 en 2007 als onafhankelijke variabele gebruikt wordt.

Econometrische specificatie (vervolg)

Doordat we kijken naar de verandering in de afhankelijke en onafhankelijke variabelen, corrigeren we impliciet voor alle waargenomen en niet-waargenomen kenmerken van een gemeente die niet veranderen over tijd. Echter, de lasten van gemeenten kunnen beïnvloed worden door factoren die wel veranderen over tijd. Gemeenten verschillen in de mate waarin ze geraakt zijn door de economische crisis door verschillen in ligging en functie. Daarom corrigeren we voor het effect van ligging en functie door het toevoegen van indicatoren (R_g) voor de ligging in het land (x- en y-coördinaat van de gemeente, provincie), de afstand tot Den-Haag en Amsterdam en voor het herbergen van de hoofdstad van een provincie of rijk binnen de gemeente. Het gebruik van deze indicatoren is gebaseerd op Caselli en Michaels (2013).

Ook kan het zijn dat gemeenten hun lasten aanpassen als gevolg van verandering in bevolkingssamenstelling. We conditioneren daarom op indicatoren voor compositie (ΔC_g) zoals het percentage ouderen, jongeren, lage inkomens en het percentage van de inwoners dat tot een minderheid behoort. Een risico van deze variabelen is dat ze kunnen veranderen als gevolg van de schok, en daardoor een gedeelte van het effect van de schok toegekend zou worden aan deze variabelen. Dit kan leiden tot afwijkende schattingsresultaten (Angrist en Pischke, 2009). Daarom rapporteren we wanneer de significantie van schattingen verandert als we ze toevoegen. Om na te gaan of effecten gedreven worden uitbijters herschatten we alle specificaties ook zonder het eerste en 99ste percentiel.

Het is belangrijk om in ogenschouw te nemen dat een statistisch verband alleen onder bepaalde voorwaarden als een causaal effect geïnterpreteerd kan worden. De eerste voorwaarde is dat een gemeente geen sterke invloed kan uitoefenen op de hoogte van de financiële schok waarmee zij geconfronteerd wordt. Het is niet evident dat deze voorwaarde opgaat voor de stijging van de netto bijstandslasten en de netto baten uit het grondbedrijf.²² Zo zouden gemeenten die willen investeren in het fysiek domein deze uitgaven kunnen financieren door de netto baten uit het grondbedrijf te vergroten. In dit voorbeeld leiden stijgende baten uit het gemeentelijk grondbedrijf dus niet tot hogere investeringen binnen het fysiek domein, maar loopt het causale effect juist andersom. De tweede voorwaarde stelt dat de controlevariabelen het effect opvangen van alle niet-opgenomen variabelen die samenhangen met de hoogte van de financiële schok en het uitgavenpatroon van gemeenten. Door deze twee beperkende voorwaarden geven onze resultaten aan welke lasten gemeenten aanpassen na een financiële schok, maar kan het effect niet zondermeer toegekend worden *aan* deze schok.

6 Uitkomsten

De onderzoeksresultaten geven een diffuus beeld. Van de vier onderzochte schokken heeft de ontwikkeling in de netto baten uit het grondbedrijf geen robuust effect op de gemeentelijke lasten of het niveau van bezittingen of uitstaande schuld. Wellicht wordt dit verklaard doordat gemeenten het nemen van verlies bij de grondexploitatie

²² Er zijn aanwijzingen dat gemeenten niet alle verliezen op de (toekomstige) inkomsten uit het grondbedrijf genomen hebben. Hierdoor zouden bepaalde investeringen verdrongen kunnen worden.

soms kunnen uitstellen totdat dit zonder al te grote problemen in de boekhouding kan worden verwerkt.

Van de verkoop van aandelen Essent en Nuon en de verandering in de uitkering voor de Wmo vinden we wel significante effecten op de lasten of de balans. Dit geeft aan dat financiële schokken niet homogeen zijn, zie tabel 6.1 en ook tabel A2 in de appendix. Opvallend is dat de schokken in het sociaal domein enkel leiden tot aanpassing van de lasten in het eigen domein, maar niet of nauwelijks leidt tot financiële aanpassingen in de andere domeinen. Deze resultaten geven daarmee geen onderbouwing van de vrees dat stijgende lasten ten behoeve van sociaal beleid de lasten binnen het fysiek domein hebben verdrongen.²³ Wel geven de resultaten aan dat de meevaller uit de verkoop van aandelen Essent en Nuon heeft geleid tot enigszins hogere lasten voor de gemeentelijke gezondheidszorg.

Tabel 6.1 Effect financiële schokken op uitgavencategorieën en bezittingen (samenvatting)

Domein Hoofd-categorie	Baten Essent / Nuon	Netto baten grondbedrijf	Uitkering Wmo	Netto lasten bijstand 2011-2005	R ²
Paneel A: effect op uitgavencategorieën					
Fysiek domein	0.01	-0.13(a,b,c)	0.66	0.03	0.08
Sociaal domein	-0.03	0.00	1.48	-0.55(d,e)	0.26
Sociale Zaken	-0.03	0.01	0.86	-0.45(d,e)	0.24
Huish. verzorging	-0.00	0.00	0.35	0.01	0.17
Overig	-0.00	0.00	0.33(a)	-0.07	0.07
Participatie	-0.03	0.01	0.18	-0.39(d,e)	0.26
Volksgezondheid	0.01	-0.00 (d,e)	-0.01	0.04	0.11
Overige lasten	0.01	0.08	0.52	-0.20	0.09
Totale belastinginkomsten	-0.00	-0.03	0.16	0.05	0.11
Paneel B: effect op bezittingen en schulden					
Materiele vaste activa	0.04	-0.15	-3.08	0.63	0.18
Financiële vaste activa	0.63	-0.05	2.18	1.29	0.24
Vaste schuld	-0.34	-0.74(a,b,c)	2.52	1.47	0.15
Netto schuld	-0.88	-1.09 (b,c)	-1.29	1.18	0.25
Resultaten gebaseerd op 349 observaties, significantie berekend op basis van robuuste standaardfouten. Vetgedrukt: Parameter is significant bij een significantieniveau van 5 procent of minder a) Insignificant bij een significantieniveau van 5 procent als uitbijters verwijderd zijn. b) Insignificant bij een significantieniveau van 5 procent als uitbijters verwijderd zijn en controlevariabelen voor compositie van de gemeente zijn toegevoegd. c) Insignificant bij een significantieniveau van 5 procent als controlevariabelen voor compositie van de gemeente zijn toegevoegd. d) Significant bij een significantieniveau van 5 procent als uitbijters verwijderd zijn. e) Significant bij een significantieniveau van 5 procent als uitbijters verwijderd zijn en controlevariabelen voor compositie van de gemeente zijn toegevoegd.					

²³ Er bestaat vrees dat door de decentralisatie van sociaal beleid de gemeentelijke uitgaven aan onderhoud van het fysiek domein te laag worden, waardoor in de toekomst grote tegenvallers dreigen (Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, 2012).

Binnen het sociaal domein worden inkomstenschokken opgevangen door lasten binnen de hoofdfunctie 'sociale zaken' aan te passen. Voor de bijstandschok vinden we hiervoor alleen bewijs als uitbijters verwijderd worden.²⁴ Een nadere inspectie leert dat gemeenten die geconfronteerd worden met een stijging van de uitkering voor de Wmo de lasten ten behoeve van huishoudelijke verzorging en 'overige sociale voorzieningen' verhogen (tabel A2). Bij een daling van de Wmo-uitkering wordt bezuinigd op deze specifieke voorzieningen. Voor beide categorieën geldt dat een stijging in de rijksuitkering met één euro leidt tot een stijging met 34 cent van zowel de lasten voor huishoudelijke verzorging als de overige lasten binnen sociale zaken.²⁵ Binnen die laatste categorie vallen lasten ten behoeve van tehuizen en aan dagopvang en voorzieningen voor gehandicapten. Deze voorzieningen komen ten goede aan met name ouderen en gehandicapten, de typische gebruikers van huishoudelijke verzorging. Men kan dus stellen dat de gevolgen van een verandering in de rijksuitkering voor huishoudelijke verzorging opgevangen wordt door ouderen en gehandicapten, maar niet door werklozen of (gezinnen met schoolgaande) kinderen. Mogelijk is deze relatie tussen de uitkering voor de Wmo en lasten die ten goede komen aan de doelgroep zo sterk, omdat de financiële schok het gevolg was van een herziening van het verdeelmodel. Indien het nieuwe verdeelmodel correct is, zou het voor gemeenten eenvoudiger moeten zijn om bij een tegenvaller te snijden in 'overgeïndiceerde' zorg.

Er zijn ook aanwijzingen dat hogere netto bijstandslasten opgevangen worden door de doelgroep, al is het bewijs daarvoor minder sterk. Als uitbijters buiten de regressie worden gelaten, vinden we bewijs dat hogere netto bijstandslasten leiden tot lagere lasten binnen het sociaal domein, vooral bij participatie. Verder vinden we een (zeer klein) positief effect op economische zaken (handel) dat we niet kunnen plaatsen. Ook zien we een positief effect van hogere netto lasten op de lasten aan jeugd en gezin, maar dit verdwijnt als we uitbijters buiten beschouwing laten. Zoals vermeld kan het uitblijven van robuuste resultaten voor de stijging van de netto bijstandslasten mogelijk verklaard worden door de invloed die gemeenten hebben op deze schok. Een alternatieve verklaring is dat de netto bijstandslasten met een vertraging van twee jaar worden opgenomen in onze regressie (zie kader). Gezien de geringe grootte van deze financiële tegenvaller kan het zijn dat gemeenten deze twee jaar later al opgevangen hebben, waardoor we geen effect van deze schok op de gemeentelijke lasten vinden.²⁶

²⁴ De hypothese dat een negatieve schok in de rijksuitkering voor huishoudelijke verzorging ter grootte van één euro leidt tot een daling van de uitgaven aan het sociaal domein met één euro kan niet verworpen worden.

²⁵ De geschatte parameter voor huishoudelijke verzorging is lager dan die gerapporteerd wordt in Kattenberg en Vermeulen (2015), maar wijkt hier niet significant van af. Het verschil wordt verklaard door de verschillende definities van uitgaven aan huishoudelijke verzorging die gehanteerd worden.

²⁶ Daarnaast worden de bijstandsuitgaven van kleine gemeenten gefinancierd op basis van hun aandeel in de uitgaven twee jaar eerder. Voor deze gemeenten is het financiële risico dus kleiner dan voor grote gemeenten. We vinden echter geen bewijs dat de netto-bijstandslasten anders doorwerken op het uitgavenpatroon voor kleine, middelgrote en grote gemeenten (deze schattingen zijn niet gerapporteerd).

We vinden geen sterke relatie tussen de lasten en de financiële schokken binnen het fysiek domein. Dit zou mogelijk verklaard kunnen worden doordat deze schokken voortkomen uit de verkoop van bezittingen. De langlopende bezittingen van gemeenten stijgen als gemeenten profiteren van de verkoop van Essent en Nuon. Deze gemeenten lijken in de jaren daarna minder vreemd vermogen aan te trekken (zie tabel 6.1 en tabel A3 in de appendix). Zo besteedden gemeenten ongeveer de helft van de meevaller door de verkoop van aandelen Essent en Nuon aan langlopende, financiële bezittingen, waarvan ongeveer één-derde in uitzettingen anders dan leningen. Vijftien cent van iedere euro werd geïnvesteerd in gebouwen in eigendom van de gemeente. Deze gemeenten hadden ook minder behoefte aan vreemd vermogen: iedere extra euro uit de verkoop van aandelen Essent en Nuon leidde tot een reductie van de langdurige schuld met ongeveer dertig cent.

Voor de opbrengsten uit het grondbedrijf wordt op dit punt geen robuust resultaat gevonden. Misschien hangt dat samen met het endogene karakter van deze schok: gemeenten namen in veel gevallen pas verlies bij de grondexploitatie wanneer dit kon zonder de reservepositie al te veel in gevaar te brengen. De verkoop van de energiebedrijven was wel exogeen, en bovendien van veel grotere omvang.

Dat de schokken binnen het sociaal domein geen effect hebben op bezittingen of schulden is niet verwonderlijk. Doordat gemeenten sluitende begrotingen moeten hebben ligt tekortfinanciering voor het sociaal domein niet voor de hand.

Als een financiële schok in het sociaal of fysiek domein optreedt, dan passen gemeenten de hoogte van de lokale belastingopbrengst niet aan. Meevallers worden dus niet doorgegeven aan de belastingbetaler in de vorm van lagere lasten, noch leiden tegenvallers tot hogere belastingen. Dit is opvallend omdat gemeentelijke belastingen niet populair zijn en het in dit kader voor de hand ligt om lokale lasten te verlagen. Ook wordt zo'n effect in het buitenland wel gevonden.²⁷ Mogelijk wordt met name een financiële tegenvaller niet doorgegeven aan inwoners in de vorm van lagere belastingen, omdat de gemeentelijke belastingen slechts zeven procent van de gemeentelijke lasten dekken (zie tabel 4.1). Dit is laag vergeleken met andere landen.²⁸ Een direct gevolg is dat de gemeentelijke belastingtarieven fors veranderd moeten worden om negatieve schok op te vangen.²⁹ Gezien de grootte van de hier bestudeerde schokken, is het politiek nauwelijks haalbaar om de schokken volledig met belastingopbrengsten te financieren. Wanneer financiële schokken gedeeltelijk worden opgevangen door de belastingen te verhogen is het probleem niet opgelost, maar riskeert het gemeentebestuur wel weerstand van lokale belastingbetalers.

²⁷ Zie Baicker (2004).

²⁸ Zie Van Eijkel en Vermeulen (2015) voor een beschrijving van het Nederlandse lokale belastinggebied in internationaal perspectief.

²⁹ Tabel 4.1 laat zien dat de gemeentelijke belastingopbrengsten in 2007 en 2013 gemiddelde met bijna 14 en 10 procent moeten stijgen om één procent extra uitgaven te financieren. Allers et al. (2015) concluderen dat dit percentage sterk verschilt tussen gemeenten door verschillen in uitgaven en belastingbasis.

7 Beleidsimplicaties

Uit ons onderzoek blijkt dat de lasten ten behoeve van het fysiek en sociaal domein in de onderzochte periode (2007-2013) op zichzelf staan. Het herverdeeffect van de uitkering voor de Wmo en de hogere netto lasten bij de bijstand leiden enkel tot aanpassing van gemeentelijke lasten binnen het sociaal domein. Hierbij passen twee kanttekeningen. De schokken in het sociaal domein waren in deze periode niet heel groot (gemiddeld 40-50 euro per inwoner in zes jaar). Ze konden daarom binnen het sociaal domein worden opgevangen zonder ingrijpende maatregelen te nemen.³⁰ Verder hadden de onderzochte schokken in het fysiek domein het karakter van vermogenswinsten door de verkoop van bezit. Het ligt daarom voor de hand dat schokken in het fysiek domein in eerste instantie doorwerken op het niveau van bezittingen en schulden, terwijl schokken in het sociaal domein direct doorwerken op lasten.

Gezien de gevonden schotten tussen deze twee typen uitgaven, lijkt de vrees vooralsnog ongegrond dat de uitgaven binnen het fysiek domein verdrongen worden door de decentralisaties van de zorg aan langdurig zieken en ouderen, de jeugdzorg en de begeleiding naar werk. In eerste instantie zoeken gemeenten de oplossing op het beleidsterrein waar het financiële probleem zich voordoet. Wanneer schokken binnen het sociaal domein echter te groot worden om binnen dat domein zelf te worden opgevangen kan dit wel relevant worden.

Daarnaast blijkt dat gemeenten financiële schokken ook binnen het sociaal domein opvangen door aanpassing van lasten ten behoeve van de doelgroep waaraan de schok is verbonden. De recente decentralisaties in het sociaal domein hebben het financiële risico binnen het sociaal domein aanmerkelijk vergroot. Het risico op onderbesteding bij de recent gedecentraliseerde taken is reëel, doordat gemeenten veel beleidsvrijheid hebben bij de vormgeving van taken en het daarbij moeilijk objectief vast te stellen is wat geschikte zorg of begeleiding is en wie daarvoor in aanmerking moet komen (afbakingsproblematiek bij de indicatiestelling).³¹ Het feit dat juist de lasten ten behoeve van het sociaal domein gebruikt worden om financiële schokken op te vangen (en dus niet de schuldpositie of belastingopbrengsten), maakt dit risico extra relevant.

Tot slot blijkt dat gemeenten financiële schokken niet opvangen door belastingopbrengsten te veranderen, maar door aanpassing van de lasten of aanpassing van investeringen en uitstaande schuld. Dat kan te maken hebben met het de zeer geringe omvang van het gemeentelijke belastinggebied.

³⁰ Bij veranderingen in het verdeelsysteem van de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt als uitgangspunt genomen dat negatieve herverdeeffecten tot maximaal 15 euro per inwoner per jaar beperkt dienen te blijven. Dit wordt gezien als een bedrag dat zonder ingrijpende maatregelen is om te buigen.

³¹ Zie Besseling et al (2013) voor een algemeen overzicht van de kansen en risico's van de decentralisatie van langdurige zorg, jeugdzorg en begeleiding naar werk.

Bijlagen met regressieresultaten

Tabel A.1 Lasten binnen domeinen, hoofdcategorieën en subcategorieën (euro per inwoner)

Domein	2007		2013	
	Gemiddelde	St. dev.	Gemiddelde	St. dev.
Fysiek domein	1060	588	850	356
Fysiek domein excl. lasten bouwgrondexpl. en nutsbedrijf	622	270	580	209
Verkeer, Vervoer en Waterstaat	217	125	207	109
ROV	581	521	397	285
ROV exclusief lasten bouwgrondexploitaties	145	99	130	82
EZ	27	44	30	39
EZ exclusief lasten nutsbedrijf	24	41	26	37
Handel	14	22	19	30
Agrarisch	2	9	2	8
Industrie	7	32	5	21
Milieu	235	95	217	65
Sociaal domein	897	458	950	380
Sociaal excl. bijstandslasten, excl. WSW-budget in 2013	679	345	550	207
Sociale Zaken	632	336	751	321
Sociale Zaken exclusief bijstandslasten	413	204	351	126
Huishoudelijke verzorging	93	29	100	28
Overig	199	73	187	72
Participatie	121	141	204	122
Participatie exclusief wsw budget	121	141	64	55
Volksgezondheid	39	17	47	22
Ambulance	0	3	0	2
Jeugd en gezin	19	8	27	13
Openbare zorg	20	15	20	16
Verpleeginrichtingen	0	0	0	2
Onderwijs	226	208	152	124
Overige lasten	665	253	694	271
Algemeen bestuur	196	95	202	113
Algemeen bestuur	153	87	157	106
Burgerzaken	43	17	45	20
Cultuur en recreatie	268	109	271	111
Openbare orde en veiligheid	81	35	104	60
Overige volksgez. en milieu	13	11	12	11
Overige lasten	107	111	105	119
Totale belastinginkomsten	196	126	240	143

Gebaseerd op 387 observaties in 2007 en 402 observaties in 2013. Totale belastinginkomsten gebaseerd op 403 observaties. Alle vermelde bedragen zijn omgezet naar euro's van het jaar 2013 door gebruik te maken van de consumentenprijsindex.

Tabel A2 Niveau van langlopende schulden en bezittingen (euro per inwoner)

	2007		2013	
	Gemiddelde	St. dev.	Gemiddelde	St. dev.
Materiële vast activa	2031	1133	2356	1128
Bedrijfsgebouwen	965	515	1146	577
Gronden en terreinen	171	439	220	499
Grond-, weg- en waterbouwkundige werken	621	399	725	445
Overige materiële vaste activa	274	438	265	376
Financiële vaste activa	657	836	559	697
Kapitaalverstrekingen	51	107	52	140
Overige langlopende leningen	191	302	186	246
Leningen aan verbonden partijen	346	629	205	439
Overige langlopende uitzettingen	69	408	117	399
Vaste schuld	1602	1348	1840	1305
Onderhandse leningen van binnenlandse financiële instellingen	1560	1314	1775	1289
Overige vaste schuld	41	194	65	282
Netto schuld	1370	1641	1793	1633
Gebaseerd op 403 observaties in 2007 en 2013.				

Tabel A.2 Effect financiële schokken op uitgavencategorieën

Domein Hoofd-categorie	Baten Essent / Nuon	Netto baten grondbedrijf	Uitkering Wmo	Netto lasten bijstand 2011-2005	R ²
Fysiek domein	0.01	-0.13(a,b,c)	0.66	0.03	0.08
Verk. verv. en waterstaat	0.01	-0.08	0.21	-0.20	0.07
Ruimt. ordening en volksh.	0.02	-0.02	0.04	0.15	0.07
Economische Zaken	-0.00	-0.01	0.28(a,b)	0.03	0.10
Handel	-0.00	-0.01	0.01	0.02(d,e)	0.07
Agrarisch	0.00	0.00	-0.00	0.01	0.06
Industrie	-0.00	-0.00	0.27 (a,b)	-0.00	0.10
Milieu	-0.01	-0.01	0.12	0.05	0.08
Sociaal domein	-0.03	0.00	1.48	-0.55(d,e)	0.26
Sociale Zaken	-0.03	0.01	0.86	-0.45(d,e)	0.24
Huish. verzorging	-0.00	0.00	0.35	0.01	0.17
Overig	-0.00	0.00	0.33(a)	-0.07	0.07
Participatie	-0.03	0.01	0.18	-0.39(d,e)	0.26
Volksgezondheid	0.01	-0.00(d,e)	-0.01	0.04	0.11
Ambulance	-0.00	-0.00	0.00	-0.00	0.18
Jeugd en gezin	0.00	-0.00	0.01	0.06(a,b,c)	0.13
Opb. gezondh. zorg	0.00	0.00	-0.02	-0.01	0.08
Verpleeginrichtingen	0.00	-0.00	0.00	0.00	0.13
Onderwijs	-0.01	-0.00	0.63	-0.13	0.23
Overige lasten	0.01	0.08	0.52	-0.20	0.09
Algemeen bestuur	0.01	-0.04	0.24	-0.02	0.11
Algemeen bestuur	0.01	-0.04	0.30	-0.04	0.12
Burgerzaken	-0.00	0.00	-0.05	0.02	0.04
Cultuur en recreatie	-0.00	-0.01	-0.11	0.12	0.08
Openb. orde en veiligheid	0.00	0.02	0.08	0.08(e)	0.15
Overige volksgez. en milieu	-0.00	-0.00	-0.00	-0.00	0.02
Overige lasten	0.00	0.11	0.30	-0.38	0.06
Totale belastinginkomsten	-0.00	-0.03	0.16	0.05	0.11

Resultaten gebaseerd op 349 observaties, significantie berekend op basis van robuuste standaardfouten.

Vetgedrukt: Parameter is significant bij een significantieniveau van 5 procent of minder

(a) Insignificant bij een significantieniveau van 5 procent als uitbijters verwijderd zijn.

(b) Insignificant bij een significantieniveau van 5 procent als uitbijters verwijderd zijn en controlevariabelen voor compositie van de gemeente zijn toegevoegd.

(c) Insignificant bij een significantieniveau van 5 procent als controlevariabelen voor compositie van de gemeente zijn toegevoegd.

(d) Significant bij een significantieniveau van 5 procent als uitbijters verwijderd zijn.

(e) Significant bij een significantieniveau van 5 procent als uitbijters verwijderd zijn en controlevariabelen voor compositie van de gemeente zijn toegevoegd.

Tabel A.3 Effect financiële schokken op langdurige bezittingen en schulden

Hoofd/sub-categorie	Baten Essent / Nuon	Netto baten grondbedrijf	Uitkering Wmo	Netto lasten bijstand 2011- 2005	R ²
Materiële activa	0.04	-0.15	-3.08	0.63	0.18
Gebouwen	0.17(a)	0.08	-1.35	0.74	0.13
Gronden en terreinen	-0.05 (a,b)	-0.19	-0.82	0.48	0.09
Fysieke infrastructuur	-0.02	0.06	-0.40	-0.57	0.08
Overig	-0.05	-0.09	-0.52	-0.02	0.08
Financiële vaste activa	0.63	-0.05	2.18	1.29	0.24
Kapitaalverstrekkingen	-0.02	-0.00	0.22	-0.11	0.04
Leningen aan verb. partijen	0.12	0.01	0.91	0.28	0.17
Overige leningen	0.14(a,b)	-0.12	0.94	0.35	0.06
Overige uitzettingen	0.39	0.07	0.11	0.78	0.22
Vaste schuld	-0.34	-0.74 (a,b,c)	2.52	1.47	0.15
Leningen binnenlandse inst.	-0.37	-0.55	1.30	1.44	0.13
Overige vaste schuld	0.03	-0.19	1.23	0.02	0.09
Netto schuld	-0.88	-1.09(b,c)	-1.29	1.18	0.25

Resultaten gebaseerd op 349 observaties, significantie berekend op basis van robuuste standaardfouten.
Vetgedrukt: significant bij een significantieniveau van 5 procent
(a) Insignificant bij een significantieniveau van 5 procent als uitbijters verwijderd zijn.
(b) Insignificant bij een significantieniveau van 5 procent als uitbijters verwijderd zijn en controlevariabelen voor compositie van de gemeente zijn toegevoegd.
(c) Insignificant bij een significantieniveau van 5 procent als controlevariabelen voor compositie van de gemeente zijn toegevoegd.

Literatuur

Allers, M.A., A. Edzes, M. Engelen, B. Geertsema, S. de Visser en E. Wolf, 2013, De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten, COELO-rapport 13-6.

Allers, M.A., C. Hoebe, L. Janzen, K. Kwakkel, J.B. Geertsema en J. Veenstra, 2015, Atlas van de lokale lasten 2015, Coelo.

Angrist, J.D. en J.-S. Pischke, 2009, *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Baicker, K., 2001, Government decision-making and the incidence of federal mandates, *Journal of Public Economics*, vol. 82(2): 147-194

Baicker, K., 2004, The budgetary repercussions of capital convictions, *Advances in Economic Analysis & Policy*, vol. 4(1): artikel 6.

Besseling, P., J. Hers, K. Hoekstra, L. Lamers, I. Mosca en R. Okker, Decentralisaties in het sociaal domein, CPB Notitie, 4 september 2013.

Caselli, F. en G. Michaels, 2013, Do oil windfalls improve living standards? Evidence from Brazil, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 5(1): 208-238.

CBS, 2016a, Gemeentebegrotingen; baten en lasten naar regio en grootteklasse, <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82981NED&D1=0&D2=1&D3=0&D4=10&VW=T>, bezocht op 26-01-2016.

CBS, 2016b, Gemeenterekeningen; per gemeente, baten en lasten, heffingen. <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=71473NED&D1=0-118,238-258&D2=0-1&D3=a&D4=2&VW=T>, bezocht op 07-01-2016.

Dijk, B. van, 2015, Miljardenbetaling Vattenfall voor Nuon komt op pijnlijk moment, *Het Financieele Dagblad*, maandag 20 juli 2015 6:00, update 8:36, <http://fd.nl/economie-politiek/1111621/miljardenbetaling-vattenfall-voor-nuon-komt-op-pijnlijk-moment>, bezocht op 24-02-2016.

Eijkel, R. van, en W. Vermeulen, 2015, Een ruimer lokaal belastinggebied, CPB Policy Brief 2015/04.

Gemerén, J. van, S.M. Hoogendoorn, P.J. Zwaneveld en M.A. Allers, 2015, Hoe gemeenten in de praktijk met hun geld omgaan: inzichten uit een reeks interviews, CPB Notitie 27 augustus 2015.

Hines, J.R. en R.H. Thaler, 1995, Anomalies: the flypaper effect, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9(4):217-226.

Kattenberg, M.A.C. en W. Vermeulen, 2015a, Financiering decentralisaties: Betalen zonder te bepalen?, CPB Policy Brief, 2015/08.

Kattenberg, M.A.C. en W. Vermeulen, 2015b, The stimulative effect of an unconditional block grant on the decentralized provision of care, CPB Discussion Paper 308.

Koot, J., 2015, Moeder energiebedrijf Essent gaat meer bezuinigen, *Het Financieele Dagblad*, maandag 13 april 2015 16:42, update 17:25, <http://fd.nl/ondernemen/1100159/moeder-energiebedrijf-essent-gaat-meer-bezuinigen>, bezocht op 24-02-2016.

Martínez, L.R., 2015, Sources of revenue and government performance: Theory and evidence from Colombia. Unpublished manuscript

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007, Circulaire gemeentefonds van 29 juni 2007, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013, Gemeentefonds meicirculaire 2013, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tirole, J., 1994, The internal organization of government, *Oxford Economic Papers*, vol. 46(1): 1-29.

Ribar, D.C. en M.O. Wilhelm, 2005, The demand for welfare generosity, *Review of Economics and Statistics*, vol. 81(1):96-108.

Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, 2012, Advies Regeerakkoord, brief aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 10 december 2012.

Siebeling, L., 2012, Opbrengst aandelenverkoop energiebedrijven door gemeenten vooral gebruikt voor investeringen, *CBS webmagazine*, woensdag 4 juli 2012 9:30, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3627-wm.htm>, bezocht op 20-01-2016.

Skidmore, M. en W. Dyar, 2015, *Diminishing health, rising health care costs and long-run growth in local government spending*, CESifo Working Paper 5646.

Til, R. van, 2011, Verliezen nekken grondbedrijven, *PropertyNL Magazine*, vol.19: 49-51.

Vermeulen, W. en M.A. Allers, 2015, Betere afweging met meer lokale belasting, *Economisch Statistische Berichten*, Jaargang 100(4702): 52-55.

Vermeulen, W., R. van Eijkel, K. Martens, M. Non en R. Okker, Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein, CPB Notitie, 26 juni 2014.